

## حکمرانی خوب و نقش دولت\*

دکتر فتاح شریف زاده<sup>۱</sup>

رحمت‌اله قلی‌پور<sup>۲</sup>

### چکیده

نظریه حکمرانی خوب که با ویژگی‌هایی مانند مشارکت، شفافیت، پاسخگویی اثربخشی و کارآیی و حاکمیت قانون تعریف می‌شود، الگویی برای توسعه پایدار انسانی با ساز و کار تعامل عملی سه بخش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. این الگو به دنبال نقش حداقل دولت و توانمندسازی نهادهای مدنی و بخش خصوصی می‌باشد. در این راستا بر رفتار تعاملی سه بخش دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی تاکید می‌شود و معتقد است دولت باید نقش هماهنگ کننده و تنظیم‌گر خود را تقویت نموده و به جای تصدیگری به تنظیم و تسهیل روابط پردازد. در الگوی حکمرانی خوب بحث از دولت نماینده و دولت مشارکتی است که از این طریق راه را برای فعالیت سایر بخش‌ها هموار می‌سازد. به منظور اعمال نقش فوق، الگوی دولت تسهیل‌گر در حکمرانی خوب با متغیرهایی مانند دموکراسی، مشارکت، پاسخگویی، عدالت محوری و اثر بخشی پیشنهاد شده که در صورت تحقق متغیرهای فوق در دولت، تعامل بین آن و دو بخش دیگر بیشتر خواهد شد. بررسی نظری این الگو، هدف نهایی این مقاله خواهد بود.

---

\*. این مقاله مستخرج از پایان‌نامه دکتری آقای رحمت‌اله قلی‌پور با عنوان « نقش دولت در حکمرانی خوب، تحلیل و امکان سنجی آن در ایران» می‌باشد که با راهنمایی آقای دکتر فتاح شریف‌زاده به نگارش درآمده است. دریافت ۸۳/۱/۲۵ پذیرش ۸۳/۳/۲۷.

۱. دانشیار دانشگاه علامه طباطبایی

۲. دانشجوی دوره دکتری مدیریت دولتی

## واژگان کلیدی

حکمرانی خوب، دولت تسهیل‌گر، دولت دموکراتیک، دولت مشارکتی، دولت پاسخگو و دولت عدالت محور.

### مقدمه

جهان امروز با چالش‌هایی مواجه است که ناشی از دگرگونی‌های حاصل از پیشرفت علم و صنعت و طرح نیازهای جدید سازمانی و اجتماعی است. یکی از مهم‌ترین آن، چالش‌های فراروی بخش عمومی در تولید کالا و خدمات عمومی است.

دگرگونی‌های پدید آمده در زمینه علم و فن‌آوری ضمن آنکه افق‌های نوینی را فراروی خدمات گوناگون گشوده، مسئولیت‌های جدیدی را نیز برای بخش عمومی ایجاد نموده است. این دگرگونی‌ها به یک مفهوم به معنای پدید آمدن نقش‌های جدید و متفاوت برای بخش عمومی و بطور خاص برای دولت تلقی می‌شود.

در جهان متحول امروز، نقش دولت نیز متحول و مسئولیت آن متفاوت خواهد بود، دولت‌ها به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای جدید نخواهند بود. آنان بایستی با افزایش قابلیت‌های خود از طریق بازدمیدن نیروی تازه در نهادهای عمومی توان پاسخگویی به نیازهای جدید را افزایش دهند.

این مهم نیازمند الگوهای جدیدی است که بتوان از همه ظرفیت‌های جامعه در بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی استفاده نمود، تا تولید و ارائه خدمات عمومی را حداکثر ساخت. الگوی حکمرانی خوب<sup>۱</sup> می‌تواند نظریه‌ای نوین در پاسخگویی به انتظارات و مسئولیت‌های جدید باشد. الگویی که می‌تواند راه برون رفت از وضعیت فعلی و روشی برای ارائه خدمات عمومی بهتر باشد.

از این رو توجه و تعمق در الگوی یاد شده، کمک زیادی به یافتن ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی بهتر خواهد نمود. بخش‌هایی که البته خود نیز نقش مهمی در تسهیل الگوی حکمرانی خوب در جامعه دارند. نقش نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت

مشارکت مردمی به منظور تاثیرگذاری بر سیاست‌گذاران عمومی، نقش بخش خصوصی به عنوان عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری‌ها و رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی، و در نهایت نقش دولت به عنوان تسهیل کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور ایجاد ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه (UNDP, 1997)، از نقش‌های مهم و اساسی هر یک از بخش‌ها در تسهیل حکمرانی خوب خواهند بود. در این نوشتار تلاش شده، تا ضمن تبیین مفهوم حکمرانی خوب و شاخص‌های آن، به بازشناسی نقش دولت در الگوی حکمرانی خوب و مدل مطلوب دولت در تسهیل این الگو، پرداخته شود.

### حکمرانی خوب

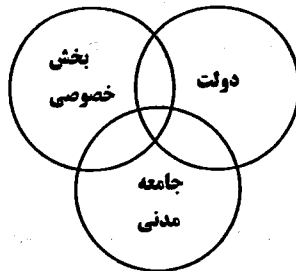
یکی از مباحث بسیار مهم و در عین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، موضوع "حکمرانی خوب"<sup>۱</sup> است. این مساله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شده است.

موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار<sup>۲</sup> مطرح شده که در آن بر کاهش فقر<sup>۳</sup>، ایجاد شغل و رفاه پایدار<sup>۴</sup>، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست<sup>۵</sup> و رشد و توسعه زنان، تاکید می‌شود، که همه اینها با حکمرانی خوب امکان تحقق می‌یابد. همچنین حکمرانی خوب شامل طیف وسیعی از ساخت مفاهیمی مانند توسعه پایدار، توسعه روستایی و شهری و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی با رویکرد مشارکتی و شفافیت و به موازات ویژگی‌های غالب استراتژیهای اجرای خط مشی و برنامه‌ریزی‌ها است.

- 
- 1 . Good Governance
  - 2 . Sustainable Human development
  - 3 . Eliminating poverty
  - 4 . Creating Jobs and sustainig Livelihoods
  - 5 . Protecting and regenerating the environment

در حکمرانی خوب شراکت بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در انجام فعالیت‌ها وجود دارد که گاهی فراتر از مشارکت است. شراکت یاد شده که در نمودار ذیل به نمایش گذاشته شده است، سبب می‌شود تا امور عمومی و مسائل عمومی به شکل صحیح‌تر و بهینه‌تری اداره شود.

نمودار ۱: روابط بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در حکمرانی خوب



منبع: (UNDP, 2000)

نمودار فوق نشان می‌دهد که اداره امور عمومی با عزم و اراده و روابط تعاملی نهادهای مختلف امکانپذیر خواهد بود. به ویژه آنکه نهاد دولت نقش اصلی در برقراری روابط یاد شده دارد.

ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یاد شده زمینه تحقق حکمرانی خوب را در ابعاد مختلف فراهم می‌سازد.

حکمرانی دارای سه بعد یا رکن اقتصادی، سیاسی و اداری است. (UNDP, 1997) بعد "اقتصادی" شامل فرایندهایی است که فعالیت‌های یک کشور را تحت تاثیر قرار می‌دهد و با اقتصاد کشورهای دیگر در ارتباط است.

بعد "سیاسی" همان فرایندهای تصمیم‌گیری برای تنظیم سیاست‌ها است.

و بعد "اداری"، همان سیستم اجرای خط مشی‌هاست.

حکمرانی در هر یک از ابعاد سه‌گانه فوق دارای حوزه نظری خاص خود است و رویکرد جداگانه‌ای را به بحث گذاشته است. اما آنچه که حائز اهمیت است، ترکیب سه بعد مذکور می‌باشد که فرایندها و ساختارهایی را مشخص می‌سازد که روابط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را راهبری و هدایت می‌کند.

## تعریف حکمرانی خوب

مفهوم حکمرانی خوب به جهت جدید بودن آن با تعبیر و تفسیرهای متفاوتی مواجه بوده است برخی افراد یا نهادها آن را با ویژگی‌هایش تعریف می‌کنند (کارشناسان بانک جهانی)، و برخی دیگر آن را با عناصرش معرفی می‌نمایند (Farazmand, 1999).

بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین‌المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر نموده است، برای اولین بار حکمرانی خوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است (stowe, 1992:391)

UNDP<sup>۱</sup> حکمرانی را همان اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری برای مدیریت امور کشور در کلیه سطوح می‌داند. (UNDP, 1997:2) حکمرانی خوب بر اساس تعریف این نهاد شامل مکانیزم‌ها، فرآیندها و نهادهایی است که بواسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اجرا می‌کنند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند.

در تعریف دیگر حکمرانی به معنای فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات تعریف شده، که بر اساس آن مفهوم حکمرانی در حوزه‌های مختلفی مانند حکمرانی شرکتی، بین‌المللی، ملی و محلی کاربرد خواهد داشت. (UNESCAP, 2002; 1).

براساس این تعریف، پدیده حکمرانی را می‌توان با تمرکز بر بازیگران رسمی و غیررسمی که در فرایند تصمیم‌گیری و اجرای آن دخالت دارند و نیز ساختارهای رسمی و غیررسمی که برای اتخاذ و اجرای این تصمیمات بوجود آمده‌اند، مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد.

ماری رابینسون، کمیسر ارشد حقوق بشر، حکمرانی را فرایندی می‌داند که از طریق آن نهادهای دولتی به مسائل عمومی می‌پردازند، منافع خود را مدیریت می‌کنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌کنند، و حکمرانی خوب بر اساس این تعریف، فعالیت‌های فوق را به شکل صحیح و به دور از خطا و با محوریت قانون انجام می‌دهد. (OHCHR, 2000). از این رو عده‌ای حکمرانی خوب را مترادف با حکومت قانون می‌دانند.

1 . UNESCAP, Humam settlements, <http://www.Unescap.Org/huset/gg/governance.htm>

بواسطه حکمرانی خوب وضعیتی از توسعه فراهم می‌آید که در آن حق تقدم به فقرا و افراد کم درآمد داده می‌شود، بهبود در امور زنان حاصل می‌شود، در محیط زیست پایداری ایجاد می‌شود، فرصت‌های اشتغال بوجود می‌آید و سایر مسایل رفاهی ایجاد می‌گردد. (طرح‌هایی برای تغییر، UNDP, 1996).

و خلاصه آنکه حکمرانی تمرین قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری کشورها در تمام سطوح به منظور ایجاد توسعه پایدار انسانی است. در نتیجه بین حکمرانی خوب و توسعه انسانی یک جدایی ناپذیری وجود دارد، که این مهم در اجرا به ضرورت وجود دولت خوب منتهی می‌شود و در واقع ارتباط تنگاتنگی بین دولت خوب<sup>۱</sup> و توسعه پایدار انسانی وجود دارد.

### پیشینه موضوع

حکمرانی خوب عبارت جدیدی است که از دهه ۱۹۸۰ و با اعمال نفوذ از سوی برخی نهادهای قدرتمند بین‌المللی وارد ادبیات توسعه شده است. اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضائی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است (Stowe, 1992). پس از اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری مورد نظر بانک جهانی و تشویق کشورهای در حال توسعه به خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و سایر اصلاحاتی که عمدتاً رویکرد اقتصادی داشتند، با مشخص شدن نتایج این سیاست‌ها در کشورهای مذکور و ناکامی در تحقق اهداف مورد نظر، رویکردهای دیگری مورد توجه قرار گرفت که استقرار «حکومت خوب» از مهمترین آن محسوب می‌شود.

از این پس مشاهده می‌شود که در سطح جهانی فعالیتهای گسترده‌ای در این زمینه صورت گرفته است. در اوایل ۱۹۹۰ وقتی که جامعه دانشگاهی و سیاست‌گزاران به نتایج سیاست‌های بانک جهانی علاقمند شدند، مباحث مربوط به حکمرانی خوب تحرك گسترده‌ای یافته و روابط بین دموکراسی و توسعه اقتصادی مورد بحث قرار گرفت (Kruite, 1996). برخی

محققانی که بصورت نظری و عملی در قالب کتاب، مقاله و سمینارها به فعالیت در این زمینه پرداخته‌اند عبارتند از:

Osborne (1992) – pollittcc. – hood (1991) – kruiter (1996) – rene magntz (1998) turner (1997) – Gore A. (1993) – Hammer (1993) – stephen – stowe, kenneth (1992) – Morren (2001) – George frederichson knack , (2000)

UNDP نیز به عنوان متولی این امر در بیش از ۱۶۶ کشور دنیا به فعالیت مشغول است و متخصصان این مرکز به کشورهای مختلف در راستای کمک به حل چالشهای توسعه ملی و جهانی کمک می‌کنند. این مرکز اولویت‌های خود را در خصوص حکمرانی خوب بشرح ذیل تعریف نموده است:

- ۱ - نهادهای حکمرانی؛ مجموع دستگاههای قضایی، حقوقی، انتخابی و اجرایی.
- ۲ - مدیریت بخش عمومی و خصوصی؛ ارتقاء قابلیت‌های بخش عمومی و خصوصی، اصلاح ساختارها و فرآیندها
- ۳ - عدم تمرکز و حاکمیت محلی؛ حمایت از حکومت‌های محلی و توجه به بازیگران رسمی و غیررسمی و نیز بازیگران محلی، منطقه‌ای و ملی
- ۴ - سازمانهای مدنی و غیر دولتی (NGO)؛ توجه به نقش نهادهای مدنی و بازیگری آنها در تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات.
- ۵ - حکمرانی در شرایط خاص؛ از قبیل بحرانها و ...

شاخص‌های حکمرانی خوب

شاخص ساز و کار مناسب برای معرفی و سنجش یک پدیده است. در این راستا عده‌ای در تعریف و شناسایی حکمرانی خوب به بیان شاخص‌های آن پرداختند، تا ضمن شناسایی حکمرانی خوب، با استفاده از شاخص‌ها به اندازه‌گیری و سنجش آن در جوامع مختلف بپردازند. برای این منظور افراد، گروهها و نهادهای ملی و بین‌المللی هر یک شاخص‌ها و ویژگی‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی نموده‌اند.

هاتر و شاه<sup>۱</sup> شاخص‌هایی مانند مشارکت شهروندان، دولت محوری، توسعه اجتماعی و مدیریت اقتصادی را برای حکمرانی خوب معرفی نموده‌اند و معتقدند که به هر میزان

---

1 . Huther and shah

در دستیابی به ویژگی‌های معرفی شده موفقیت حاصل شود، به حکمرانی خوب نزدیک می‌شود. جدول ذیل به بیان شاخص‌های یاد شده می‌پردازد. (Huther and shah, 2000)

جدول شماره ۱ : شاخص‌های حکمرانی خوب

شاخص‌های جزء	نام شاخص
آزادی سیاسی پایداری سیاسی	۱. مشارکت شهروندان <sup>۱</sup> (CP)
کارایی قضایی کارایی اداری فساد پایین	۲. دولت محوری <sup>۲</sup> (GO)
توسعه انسانی توزیع عادلانه	۳. توسعه اجتماعی <sup>۳</sup> (SD)
توجه به بیرون <sup>۵</sup> استقلال بانک مرکزی برگشت سود نسبت به نرخ <sup>۶</sup> (GDP)	۴. مدیریت اقتصادی <sup>۴</sup>

همانطور که ملاحظه می‌شود شاخص‌های چهارگانه فوق در راستای دستیابی به اهداف حکمرانی پیشنهاد شده و کارکردهای هر یک نیز در ستون دوم پیش‌بینی شده است. برای مثال، دولت محوری ویژگی حکمرانی خوب است که نتیجه آن کارایی قضایی، کارایی اداری و فساد پایین خواهد بود.

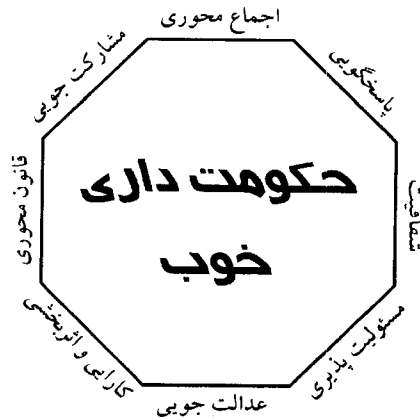
UNDP نیز خصوصیات و شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند که در آن برپاسخگویی، اجماع محوری، مشارکت، قانون محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت و

- 1 . Citizen participation
- 2 . Government orientation
- 3 . Social Development
- 4 . Economic Man
- 5 . Outward orientation
- 6 . Invented Debt to GDP Ratio



برابری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت تاکید شده است. نمودار ذیل به تبیین شاخص‌های فوق می‌پردازد.

نمودار ۲: شاخص‌های حکمرانی خوب (UN ESCAP, 2002)



**پاسخگویی:** تصمیم‌گیران بخش دولتی، خصوصی و مدنی بایستی نسبت به مسائل عمومی همانند منافع سازمانی و سهامداران خود پاسخگو باشند. بنابراین نه فقط بخش دولتی بلکه بخشهای خصوصی و مدنی نیز بایستی به مسائل عمومی و سازمان خویش پاسخگو باشند.

**شفافیت:** به معنای آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترس بودن آن برای همه کسانی که در ارتباط با تصمیمات هستند.

**حاکمیت قانون و پیروی از قانون:** یک حکومت خوب نیازمند چهارچوبهای قانونی قوی است تا بتواند منصفانه و درست عمل کند. همچنین بایستی از حقوق افراد کاملاً محافظت کند. و نیز بایستی از دستگاه قضایی و امنیتی قوی برخوردار باشد، تا بتواند قوانین را اعمال نماید.

**مشارکت:** نظرات همه افراد (زن و مرد) باید در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود. به عبارت دیگر همه افراد بطور مستقیم یا غیرمستقیم بایستی در تصمیم‌گیریها مشارکت نمایند. البته برای تحقق چنین هدفی، ابتداء شهروندان باید مشارکت را تمرین کرده و به تدریج یک جامعه مدنی سازماندهی شده، شکل گرفته و در کنار آن آزادی‌های اساسی نظیر آزادی بیان و اجتماعات تضمین شود. (USAID,2002)

مسئولیت‌پذیری: حکومت خوب نیازمند آن است که نهادها و فرایندها به همه ذی‌نفعان در یک فرصت مقتضی خدمات ارائه دهد. این امر زمانی امکان‌پذیر است که نهادهای مذکور نسبت به خواست‌ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروه‌ها حساس و مسئول باشند.

اجماع محوری: حکمرانی خوب مستلزم میانجی‌گری بین دیدگاه‌ها و منافع مختلف موجود در سطح جامعه به منظور نیل به نوعی اجماع گسترده در خصوص ارزشهای سیاسی، بهترین خیر و مصلحت برای کل جامعه و نیز چگونگی دستیابی به آن است. چنین حکومتی بایستی فرصت‌ها را در اختیار همه افراد و گروه‌های جامعه قرار دهد.

کارایی و اثر بخشی: حکمرانی خوب مستلزم وجود فرایندها و نهادهایی است که حاصل آن تامین نیازهای جامعه، توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس می‌باشد. مفهوم کارایی و اثربخشی در چارچوب حکمرانی خوب در برگیرنده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط زیست است.

انصاف و عدالت: در حکمرانی خوب همه افراد بایستی از فرصت‌ها بهره‌مند شوند و همه آنها بویژه قشر آسیب‌پذیر<sup>۱</sup> بایستی از فرصت رشد و توسعه برخوردار باشند.

همچنین UNDP در بخشی از فعالیتهای خود شاخص‌های ذیل را برای اجرای برنامه حکمرانی خوب در کشورهای عربی معرفی نموده است و در آن بر مولفه‌هایی نظیر شفافیت، حاکمیت قانون، مشارکت و پاسخگویی تاکید دارد.

اقدامات UNDP در کشورهای عربی برای اعمال حکمرانی خوب بشرح ذیل است.

- ۱ - بسط و دستیابی به عدالت.
- ۲ - بهبود فرآیندهای حقوقی
- ۳ - ایجاد سیستم‌ها و مکانیزمهای انتخابی کارآمد
- ۴ - پاسخگو بودن نهادهای عمومی
- ۵ - گسترش دستیابی به عدالت

در ایران نیز این مرکز در سال‌های گذشته فعالیتهای خود را شروع نموده است و به مطالعات در بخش‌های مختلف دولتی و مدنی به منظور بستریابی حکومت‌داری خوب پرداخته است.

## الزامات حکمرانی خوب

در صفحات آغازین و در تعریف حکمرانی به تعامل و شراکت سه بخش دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی در حکمرانی خوب اشاره شد. در واقع فعالیت تعاملی این سه بخش نقش پیش برندگی در حکمرانی و تسهیل کننده‌گی را ایفا خواهند نمود، و بستر لازم برای تحقق حکمرانی را فراهم می‌سازند. در این نوشتار بر آن خواهیم بود به نقش دولت در تحقق حکمرانی خوب بپردازیم، که به باور نگارنده دولت بازیگر اصلی در الگوی یاد شده می‌باشد.

## نقش دولت

دولت‌ها بسته به رویکردهای متفاوت، نقش‌های مختلفی را بر عهده می‌گیرند. رویکرد امنیت سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده که توجه اولیه و اساسی آنها به ایفای نقش امنیتی و برقراری امنیت بوده است. رویکرد توسعه اقتصادی سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده که توجه و تاکید آنها بر ایفای نقش اقتصادی و اجتماعی بوده است. دولت‌هایی مانند دولت رفاه در این دسته قرار می‌گیرند که تلاش آنها بر ایجاد رفاه اجتماعی، امنیت اجتماعی و افزایش درآمد سرانه بوده است. رویکرد توسعه سیاسی و دموکراسی نیز سبب شکل‌دهی دولتهایی شده، که وظیفه و نقش اصلی آن در توسعه و تقویت نهادهای دموکراتیک در جامعه می‌باشد. بر اساس این رویکرد دولت باید دموکراسی را در جامعه نهادینه سازد تا افراد بتوانند در پرتو آن آزادانه به فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بپردازند. این رویکرد که رویکرد غالب جامعه جهانی امروز است بر بستر سازی به منظور تقویت نهادهای مدنی و آزادی‌های اجتماعی، تاکید دارد. از این رو، جامعه امروز را نیازمند دولتی دموکراتیک می‌دانند که در آن با بسترسازی مناسب، افراد بتوانند با فرایند انتخاب آزاد، مشارکت فعال در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی داشته باشند. در کشورهایی که فرایند انتخابات وجود دارد، دولت متشکل از یک حکومت منتخب و یک شاخه اجرایی است. نقش چنین دولتی متعدد است؛ توجه به قراردادهای اجتماعی، اعمال قدرت و کنترل، مسئولیت ارائه خدمات عمومی و فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار انسانی از نقش‌های اصلی دولت خواهد بود. در نقش جدید، دولت باید ثبات و

پایداری در جامعه ایجاد کند، چارچوبهای قانونی مناسب و اثر بخش برای فعالیت بخش عمومی و خصوصی وضع کند و ثبات و عدالت در بازار ایجا نماید، نقش میانجی در مصالح عمومی داشته باشد و اثربخشی و پاسخگویی در ارائه خدمات عمومی داشته باشد. (UNDP, 1997)، و آخر آنکه دولت باید فرصت‌های لازم برای افراد جامعه به منظور بهبود وضعیت خویش، فراهم آورد.

در چنین شرایطی اداره دولت از روش "مدیریت عمومی"<sup>۱</sup> به روش "حکمرانی عمومی"<sup>۲</sup> تغییر خواهد یافت.

حکمرانی عمومی بر ارزشهای قانونی و ارزشهای مشروعیت بجای ارزشهای اقتصادی و کارایی صرف تاکید بیشتری دارد و ایجاد دموکراسی در جامعه برای آن اهمیت دارد (Kickert, 2002, 1472).

جدول شماره ۲ به بیان تغییر رویکرد فوق می‌پردازد.

جدول شماره ۲: سیر تغییر رویکرد در اداره امور عمومی و نقش دولت

سال‌های پایانی دهه ۱۹۹۰	دهه ۱۹۹۰	دهه ۱۹۸۰	دهه ۱۹۷۰
حکمرانی عمومی دولت نماینده فرهنگ سیاسی و دموکراتیک دولت دموکراتیک و مشارکتی	دولت مدیریتی دولت کارآفرین فرهنگ کسب و کار دولت کارساز	مدیریت دولتی مدیریت دولتی نوین فرهنگ مدیریت دولت کوچک	اداره امور عمومی نظام اداری و بوروکراتیک فرهنگ اداری و بوروکراتیک دولت بزرگ

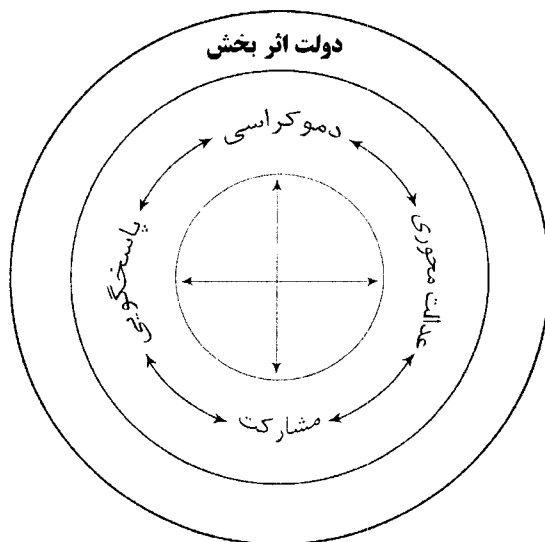
رویکرد جدید که بر مبنای ارزشهای دموکراتیک بنا شده است، بدنبال تغییر نقشی بود که برای دولت ترسیم شده است. دولت در نقش جدید که وام‌دار نظریاتی مانند نظریه مدیریت دولتی نوین هود، نظریه دولت مدیریتی و نظریه دولت کارآفرین آزرورن و گیبلر است، نیازمند الگویی است که در آن ضمن تاکید بر جنبه‌های کارایی و اثربخشی دولت که در رویکرد توسعه مطرح بود، بر جنبه‌های دموکراتیک و ارزشهای دموکراسی نیز توجه داشته باشد. با استفاده از چنین الگویی می‌توان ساختی از دولت طراحی نمود که تسهیل کننده حکمرانی خوب باشد. (نمودار شماره ۳)

1 .Pubic management

2 . Public Governance

نمودار شماره ۳: الگوی دولت تسهیل‌گر

دولت تسهیل‌گر



در الگوی جدید دولت از مولفه‌های دموکراسی، مشارکت، پاسخگویی، عدالت محوری و اثربخشی برخوردار است، که هر یک با تاکید بر ارزشهای بنیادین، کار ویژه‌های ارزشمندی را خواهند داشت. ضمن آنکه شرط دستیابی به کار ویژه‌های هر یک از مولفه‌ها، ایجاد ساختارهای مناسب در درون دولت می‌باشد. جدول شماره ۳ به بیان هر یک از مولفه‌ها، ویژگی‌ها (ارزشها)، ساز و کارهای ساختاری مناسب و کار ویژه‌های این الگو می‌پردازد.

جدول ۳: مولفه‌ها، ارزش‌ها، ابزار ساختاری و کارکردهای الگوی دولت در حکمرانی خوب

موقعیتها	ویژگی‌ها و ارزشها	ابزارهای ساختاری مناسب	کارکردها
دولت دموکراتیک	<ul style="list-style-type: none"> <li>مدیریت دموکراتیک</li> <li>اصول حاکمیت مردم</li> <li>شهروند مداری</li> <li>حاکمیت دولت بجای تصدی‌گری دولت</li> <li>محوریت قانون</li> <li>انتخاب شهروندی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>عدم تمرکز</li> <li>ساختار دموکراتیک بجای بوروکراتیک</li> <li>ارتباطات و اطلاعات باز، گسترده و دوسویه</li> <li>قوانین شفاف</li> <li>الگوی انتخاب عقلایی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>اداره امور عمومی بر مبنای خواست اکثریت</li> <li>رسانه‌های آزاد و اطلاع‌رسانی قوی</li> <li>افزایش آگاهی شهروندان نسبت به حقوق خود</li> <li>فرصت مساوی برای رای دادن برای هر فرد</li> <li>جامعه مرکب و دموکراتیک</li> </ul>
دولت مشارکتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>مدیریت مشارکتی</li> <li>مشارکت آزاد و واقعی</li> <li>تاکید بر نقش نهادهای مدنی</li> <li>اعتماد عمومی</li> <li>جامعه مرکب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ساختار مسطح به جای سلسله مراتبی</li> <li>الگوی مشارکتی و مشورتی در روش‌های تصمیم‌گیری</li> <li>تفویض اختیار و قدرت</li> <li>نظام شراکتی</li> <li>ارتباطات باز و منعطف</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تعامل و مشارکت شهروندان با دولت</li> <li>همکاری دولت با سایر بخش‌ها</li> <li>افزایش اعتماد عمومی</li> <li>ایجاد سنزری در نیروهای موجود جامعه</li> <li>فرصت مساوی و واقعی جهت ابراز عقیده</li> </ul>
دولت پاسخگو	<ul style="list-style-type: none"> <li>مدیریت پاسخگو</li> <li>پاسخگویی شهروندی</li> <li>همراهی مسئولیت با قدرت</li> <li>ممیزی‌های مالی و برنامه‌ای</li> <li>نظارت صاحبان و مالکان اصلی (مردم)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>عدم تمرکز</li> <li>کنترل محلی بر بوروکراسی‌ها</li> <li>ساختار حرفه‌ای در بوروکراسی‌ها</li> <li>توازن قدرت با مسئولیت</li> <li>پاسخگویی غیر سلسله مراتبی و پاسخگو بودن نسبت به مراکز متعدد قدرت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>افزایش اعتماد عمومی</li> <li>تقویت سرمایه اجتماعی</li> <li>کاهش فساد اداری</li> <li>تعامل مکرر شهروندان با دولت</li> <li>حسابرسی اجتماعی به منظور ایفای مسئولیت اجتماعی</li> <li>تضمین تامین منافع مردم</li> </ul>
دولت عدالت محور	<ul style="list-style-type: none"> <li>مشارکت عادلانه</li> <li>دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت</li> <li>حق برابر شهروندی</li> <li>مدیریت متکی بر عدالت و انصاف</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>نظام‌های توزیع محلی</li> <li>نظام‌گزینش بر مبنای شایسته سالاری</li> <li>نظام بودجه‌بندی منعطف</li> <li>الگوی جامعه مرکب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>توزیع مساوی خدمات دولتی</li> <li>تحقق عدالت اجتماعی</li> <li>تامین حقوق فردی</li> <li>رفع هر گونه تبعیض نژادی، جنسی و مذهبی، عدم پارتی‌بازی و رشوه‌خواری</li> </ul>
دولت اثربخش	<ul style="list-style-type: none"> <li>مدیر دولتی متعهد</li> <li>فزونی نیرهای تحول آفرین</li> <li>نگرش راهبردی و تعیین دقیق راهبردها</li> <li>کیفیت و توان بالای نیروی انسانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ساختار ارزیابی صحیح</li> <li>تعیین اهداف عملکرد</li> <li>نیروی انسانی حرفه‌ای</li> <li>مسئولیت اداری اثربخش برنامه‌ها</li> <li>یکپارچگی و همسویی اهداف</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>رضایت‌مندی شهروندان</li> <li>حاکمیت اخلاق در خدمات دولتی</li> <li>بهبود مستمر فعالیت‌ها و عملکرد</li> <li>استفاده اثربخش از منابع کمیاب</li> <li>رسیدگی به مشکل شهروندان</li> </ul>

در الگوی جدید که جزئیات آن در جدول شماره ۳ تدوین شده است بر دولت دموکراتیک تاکید می‌شود که بدنبال ارزشهایی مانند آزادی، عدالت، انصاف و برابری مشارکت شهروندان در اداره عمومی و شهروند مداری، می‌باشد. بر دولت مشارکتی تاکید دارد که در صدد جلب مشارکت مردم در انجام امور و سپردن کارها به دست آنان است. بر دولت پاسخگو تاکید دارد که سبب شفافیت در رفتار دولت، کاهش فساد اداری، افزایش اعتماد و تقویت سرمایه اجتماعی، خواهد شد. بر عدالت محوری توجه دارد که در واقع جوهره مقاصد خط‌مشی‌گذاری دولتی در جامعه است، و سرشت و ذات قانون، مقید به تحقق عدالت فرض می‌شود. (Atiyah, 1995, 123)

بر اثر بخشی تاکید دارد که خود زمینه پاسخگویی را فراهم می‌آورد و موجب افزایش بهره‌وری می‌شود.

البته تحقق این الگو خود نیازمند بستر مناسب فرهنگی، اجتماعی و سیاسی است که از آن به عنوان زیر ساخت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی یاد می‌شود. اکنون سؤال آن است که آیا این زیر ساخت‌ها در جامعه ایران وجود دارد و آیا شرایط ایران برای اعمال حکمرانی خوب مناسب است؟

سوالی که نگارنده را بر آن داشته تا تحقیقی در این باره انجام دهد، و در آن به بررسی زیرساخت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در ایران و امکان سنجی الگوی دولت تسهیل‌گر به منظور تحقق الگوی حکمرانی خوب بپردازد.

### نتیجه‌گیری

آنچه گذشت اشاره به روند شکل‌گیری نظریه حکمرانی خوب، تعریف و ویژگی‌های آن و نقش دولت در حکمرانی خوب داشته است. همانطور که گفته شد، دولت یکی از بازیگران اصلی در حکمرانی خوب محسوب می‌شود و دارای نقش مهم و تاثیرگذاری است و سایر نهادهای خصوصی و مدنی با همکاری بخش دولت می‌توانند فعالیت خود را در استقرار حکمرانی خوب تسهیل و تسریع نمایند. این مساله در کشورهای در حال توسعه با چالش‌هایی مواجه است، زیرا مفهوم حکمرانی خوب مبتنی بر اصول لیبرال و متناسب با جوامع توسعه یافته بوده و بیانگر گرایش سیاسی یا ایدئولوژیکی خاصی می‌باشد که پیاده‌سازی آن در جوامع در حال توسعه با موانعی روبرو می‌باشد. به اعتقاد برخی نویسندگان وجود نوعی شکاف بین دولت و ملت در این گونه جوامع که ریشه در شرایط

تاریخی، اجتماعی و فرهنگی کشورهای در حال توسعه دارد، مانع عمده‌ای در تحقق حکمرانی خوب خواهد بود. (Morren, 2001).

از این رو هر گونه تلاش برای ایجاد و استقرار حکمرانی خوب در یک جامعه به شکل برونزا و هنگامی که بسترهای ایدئولوژیکی، فرهنگی و زیر ساخت‌های لازم فراهم نیست، نمی‌تواند رشد سریع فرهنگ دموکراتیک در آن جامعه را به ارمغان آورد.

ضرورت وجود ظرفیت و توانایی لازم در بخش دولت برای اجرای سیاست‌های حکمرانی خوب نیز از نکات مهمی است که بدون توجه به آن اعمال حکمرانی خوب امکانپذیر نخواهد بود. لذا دولت‌هایی که به تازگی مردم سالاری را تجربه می‌کنند، به جهت عدم وجود زیر ساخت‌های لازم سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، موفق به اعمال حکمرانی خوب نشده‌اند.

در نوشتاری دیگر ظرفیت و توانایی لازم در بخش دولتی ایران برای اجرای الگوی حکمرانی خوب مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

---

## 1. Exogenously



## منابع

1. UNDP, (2000) "what is good Governance", at PAPP list of projects contact us, online at <http://www. Papp. Undp. Org. governance/about. Htm>
2. OHCHR Home, "Human Rights in Development" (2000), office of united nations High commissioner for Human Rights – Geneva
3. UN ESCAP, "what is Good Governance" (2002), online at <http://www. Unescap. Org/huset/gg/gosermace. Htm>
۵. منوریان، عباس، ۱۳۷۹، از دولت خوب تا حکومتداری خوب، فصلنامه مدیریت دولتی ش ۴۹ و ۴۸
6. knack, stephen: "Aid Depedence and quality of Governance: A cross – contry Emprical Analysis (2000), world Bank.org
7. morren, Tatiana,(2001) "conceptualizing civil society within Good Governanace and solial capital policies ", DA Ho – USIE, university canada.
8. UNDP (1997), "Governance For Sustainable Human Development", presen at: [www. Undp – pogar. Org/ publications/ governance/ good gov. pdf](http://www. Undp – pogar. Org/ publications/ governance/ good gov. pdf)
9. Farazmand, Ali (1999) ," form Government to Governance," present at <http://www. Fau.edc/caupa/spa/public/faculty/farazmand.html>
10. Stowe, Kenneth (1992), " Good Piano wo'nt play bad music: Adminisvative reform and Good Governance", public Administration. Vol ,70
11. Huther and shah (2000),"Applying a simple measure of good Governance," present at: [www. World bonk, org/wli/governance/pdf/wps](http://www. World bonk, org/wli/governance/pdf/wps).
12. Atiyah, p.s (1995), " Law and modern society" oxford university press
13. USAID (2000),
14. Kruiter (1996),"Good Governance For Africa: Whose Governance," mastricht: E CDPM
15. KicKerte (2002)" Public Governance in small continental European states" international Journal of public administration, vol. 25, no. 12